

1521-во заседание 4-6 март 2025 г. (Формат „Права на човека“)

Права на човека

**H46-8 Група Международна банка за търговия и развитие АД и други срещу
България (жалба № 7031/05)**

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Отноsimи документи

DH-DD(2024)745 , DH-DD(2024)1501 , CM/Del/Dec(2023)1483/H46-9

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
7031/05	МЕЖДУНАРОДНА БАНКА ЗА ТЪРГОВИЯ И РАЗВИТИЕ АД И ДРУГИ	02/06/2016	17/10/2016	Комплексен проблем
46564/15	КОРПОРАТИВНА ТЪРГОВСКА БАНКА АД	30/08/2022	30/01/2023	

Описание на делата

Делото *Международна банка за търговия и развитие АД и други* се отнася основно до нарушение на правото на собственост на банката жалбоподател поради невъзможността, съгласно приложимото законодателство през 2005 г., да оспори отнемането на лиценза ѝ от Българската народна банка („БНБ“) (нарушение на чл. 1 от Протокол № 1). То се отнася също така до недостатъци на производството по несъстоятелност (нарушение на чл. 6 § 1), наред с другото поради това, че банката е била представлявана от лица, зависими от БНБ, която е била насрещната страна, и до нарушение на правото ѝ на собственост поради решенията на прокуратурата от юни 2004 г., засягащи нейното ръководство, които не са били съпроводени с достатъчно гаранции (нарушение на чл. 1 от Протокол № 1).¹

Делото *Корпоративна търговска банка АД („КТБ“)* се отнася до липсата на практическа възможност за банката жалбоподател да получи чрез надлежно представителство съдебен контрол върху решението на БНБ да отнеме лиценза ѝ през 2014 г., въпреки наличието на разпоредба, която по принцип позволява съдебен контрол. То се отнася също така до липсата на надлежно представителство на банката жалбоподател в производството по несъстоятелност, тъй като тя е била представлявана от лица, зависими от БНБ (нарушение на чл. 6 § 1), и до липсата на гаранции срещу произвол, свързани с отнемането на лиценза ѝ, което е засегнало правото ѝ на защита на собствеността (нарушение на чл. 1 от Протокол № 1).

По това дело Европейският съд посочва по реда на чл. 46, що се отнася до индивидуалните мерки, че макар единственият начин да се поправи нарушението на чл. 6 § 1, свързано с невъзможността КТБ да получи надлежен съдебен контрол върху отнемането на лиценза ѝ, да е да ѝ се предостави такава възможност, не следва непременно, че формата на поправяне на нарушението след евентуално установяване на незаконосъобразност или необоснованост на решението на БНБ за отнемане на лиценза на КТБ трябва да се състои в отмяна на това решение и отмяна на неговите последици, вместо в присъждане на обезщетение.

Що се отнася до общите мерки, той посочва, че България следва да гарантира, че банка, чийто лиценз е бил отнет, може пряко и независимо да поиска и да получи ефективен съдебен контрол

¹ Съдът установява нарушение и поради невъзможността да се оспори ефективно запорирането на сметките на двама жалбоподатели (нарушение на чл. 1 от Протокол № 1). През юни 2018 г. Комитетът реши, че не са необходими допълнителни общи мерки.

върху тази мярка, и да измени някои разпоредби на Закона за банковата несъстоятелност от 2002 г., за да позволи на банката да бъде надлежно представлявана в производството по несъстоятелност.

Състояние на изпълнение на решенията

По-долу е представено съответното развитие на събитията, както е посочено в комуникациите на властите от 1 юли и 19 декември 2024 г. (DH-DD(2024)745 и DH-DD(2024)1501) и тези на банката жалбоподател КТБ, или както е посочено в публично достъпни източници.

Индивидуални мерки:

През декември 2023 г. Комитетът отбеляза, че по делото *Международна търговска банка за търговия и развитие АД* не са необходими допълнителни индивидуални мерки. Поради това изложението по-долу е съсредоточено върху индивидуалните мерки по отношение на КТБ.

1) Предишно разглеждане от Комитета относно КТБ

През декември 2023 г. Комитетът отбеляза с интерес възобновяването през 2023 г. на производството относно отнемането на банковия лиценз на КТБ, което изглежда, че съответства на указанията на Европейския съд.² Той посочи, че е необходимо да се осигури подходящ и своевременен съдебен контрол, както и възможност на банката жалбоподател да бъде присъдено обезщетение в случай на обявяване на отнемането на лиценза за незаконосъобразно. Освен това той прикани властите да преценят дали съществуват съмнения относно представителството на банката в такива производства от страна на бившето ѝ ръководство, които биха могли да се превърнат в пречка за приемането на индивидуални мерки, и ако това е така, да преценят необходимостта от допълнителни мерки.

2) Развитие по възобновеното съдебно производство относно отнемането на лиценза на КТБ

След разглеждането през декември 2023 г. специализирано звено във Върховния административен съд (ВАС) реши, че не са налице основания за образуване на производство за приемане на тълкувателно решение (противоречия в съдебната практика) по отношение на конституционността на даването на право на бившите изпълнителни директори на банката да я представляват в съдебни производства вместо назначените от БНБ или от съда по несъстоятелността синдици.

След няколко отвода на членове на съответния съдебен състав на ВАС поради участието им в различни предишни производства, през 2024 г. беше формиран нов състав. Той постанови, че бившите изпълнителни директори следва да имат качеството на жалбоподатели, но КТБ следва да бъде конституирана като заинтересована страна, представлявана от нейните синдици, назначени от БНБ, с цел формиране на сила на пресъдено нещо спрямо банката. Съдът отхвърля искането на бившите изпълнителни директори да им бъде разрешено да представляват КТБ и да получат съответните документи от името на банката. Ново такова искане от бившите изпълнителни директори е обект на разглеждане от ВАС. През ноември 2024 г. разглеждането на делото по същество не започна с оглед на висящо обжалване на отказа на ВАС да конституира двама акционери като страни. Откритото заседание относно отнемането на лиценза на банката бе насрочено за 17 февруари 2025 г., но на 20 януари 2025 г. член на съдебния състав се отведе.

3) Развитие на производството по несъстоятелност на КТБ

а) Искане за възобновяване на производството по несъстоятелност

С определение от 14 септември 2023 г. Върховният касационен съд („ВКС“) обявява за недопустими исканията за отмяна на решението за откриване на производството по несъстоятелност, като счита, наред с другото, че: (i) бившите изпълнителни директори на КТБ не са имали правомощия да представляват КТБ в това производство съгласно българското право; (ii) възобновяването не би могло да доведе до търсения резултат, тъй като гражданският съд не може да преразгледа косвено законосъобразността на отнемането на банковия лиценз, тъй като този въпрос се разглежда от ВАС.

На 15 юли 2024 г. друг състав на ВКС, позовавайки се на констатациите на Европейския съд, обявява искането за възобновяване и жалбата на КТБ срещу решението от 14 септември 2023 г. за допустими; на бившите изпълнителни директори е признато правото да представляват КТБ в това производство, в което се разглежда искане за възобновяване, за да се избегне ново нарушение на

² За подробности вж. CM/Notes/1483/H46-9 от декември 2023 г.

Конвенцията. Исканията обаче бяха намерени за неоснователни, поради факта, че към съответния момент ВАС разглежда отнемането на лиценза.

б) Искане за спиране на висящото производство по несъстоятелност

На 27 октомври 2023 г. банката жалбоподател, представлявана от бившите си изпълнителни директори, иска спиране на производството по несъстоятелност с мотива, че отнемането на лиценза за банкова дейност не е влязло в сила поради решението на Европейския съд. След разглеждане от Комитета през декември 2023 г., на 13 декември 2023 г. с окончателно решение ВКС отхвърля искането. Той констатира, че изпълнителните директори са имали „остатъчна представителна власт“ да подадат такова искане, но че възможността да се уважи подобно искане за спиране съществува само на стадия на молбата за откриване на производство по несъстоятелност, а не на стадия на разпореждане с имуществото на банката.

4) Становища по Правило 9.1 относно индивидуалните мерки и отговори на властите

След последното разглеждане през декември 2023 г. банката жалбоподател подаде 12 становища, в които се оплаква от процедурни пречки и забавяния по възобновените дела за отнемане на банков лиценз, което може да доведе до заличаване на КТБ от търговския регистър.³ Тя също така повтори оплакванията си относно отказа на ВКС да отмени решението за откриване на производство по несъстоятелност. Тя твърди, че това развитие е равносилно на неизпълнение на решението на Европейския съд. Властите посочват, че е преждевременно и неуместно да се коментира висящото производство относно отнемането на банковия лиценз.⁴ Те отбелязват, че тъй като на изпълнителните директори на банката е било признато правото да участват в горепосоченото производство, задълженията по индивидуалните мерки са били изпълнени.

Общи мерки:

1) Представителство на банка в производство по отнемане на лиценз

През декември 2023 г. Комитетът отбеляза със задоволство, че поради присъединяването на България към Единния надзорен механизъм всяко бъдещо обжалване на отнемане на банков лиценз ще се извършва пред Съда на Европейския съюз, чиято съдебна практика гарантира разглеждане в съответствие с Конвенцията.

2) Надлежно представителство на банка в производство по несъстоятелност

През август 2023 г. Министерството на финансите започна процедура по съгласуване на законопроект, с който се предлага изменение на чл. 11, ал. 3 от Закона за банковата несъстоятелност, като се предвижда, че банката, за която се иска откриване на производство по несъстоятелност, се представлява от лицата, които са я представлявали по времето, когато централната банка е взела решение за отнемане на лиценза. Ако са били назначени квестори или временни синдици, тя се представлява от лицата, които са я представлявали преди назначаването им. Предлага се също така да се предвиди, че временният синдик няма право да представлява банката в случай на образуване на производство по несъстоятелност. Страните в производството имат право да обжалват, а прокурорът - право да подава протест (предложени изменения на чл. 12а, ал. 2, т. 1 и чл. 16, ал. 1).

През декември 2023 г. Комитетът отбеляза с интерес подготовката на законодателни изменения и насърчи властите да продължат работата си. Не е предоставена нова информация в това отношение.

3) Решения на органите на прокуратурата, засягащи управлението на банката

Съгласно чл. 145, ал. 1, т. 6 от Закона за съдебната власт ("ЗСВ") прокурорът може да предприеме мерките, предвидени в закона, ако има информация, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение.⁵ Властите обясниха, че тази разпоредба дава възможност

³ Вж. становища по Правило 9.1 от 21 декември 2023 г. (DH-DD(2023)1525), 22 януари 2024 г. (DH-DD(2024)71), 27 март 2024 г. (DH-DD(2024)337), 04 април 2024 г. (DH-DD(2024)375), 30 април 2024 г. (DH-DD(2024)466), 24 май 2024 г. (DH-DD(2024)590), 05 август 2024 г. (DH-DD(2024)879), 29 август 2024 г. (DH-DD(2024)976), 21 октомври 2024 г. (DH-DD(2024)1206), 22 ноември 2024 г. (DH-DD(2024)1370), 20 декември 2024 г. (DH-DD(2024)1503) и DH-DD(2025)79.

⁴ За отговорите на властите вж. DH-DD(2024)1253 и DH-DD(2025)36.

⁵ В Решение № 3 от 2023 г. Конституционният съд пояснява, че тези правомощия на прокуратурата не могат да се упражняват по отношение на нарушения на гражданското законодателство или договори и че гражданското законодателство не предвижда принудителни мерки, прилагани от прокурорите.

на прокурорите директно да приложат мярката, ако са оправомощени за това по закон. Мерките, приети съгласно член 145 ал. 1, т. 6 от ЗСВ, могат да бъдат отменени от висшестояща прокуратура.⁶

Алтернативно, чл.145 ал. 1, т. 5 позволява на прокурора да отнесе въпроса до компетентния орган, който може самостоятелно да прецени дали да наложи принудителна мярка, но трябва да уведоми прокурора за решението си. През февруари 2022 г. властите предоставиха примери за съдебни решения относно ситуации, в които административни актове, издадени въз основа на предложения, направени от прокурори по член 145, ал. 1 т. 5 или т. 6 от ЗСВ, са били предмет на съдебен контрол (вж. DH-DD(2022)202).

През декември 2023 г. Комитетът прикани властите да предоставят информация за текущото по това време изменение на Конституцията във връзка с тези въпроси и, ако е уместно, по въпросите, посочени в анализа на Секретариата.

На 22 декември 2023 г. Конституцията бе изменена. Участието на прокурорите в дела извън сферата на наказателното право беше ограничено до защита на значим обществен интерес или интерес на уязвими лица. Правомощията им да искат отмяна от съда на незаконосъобразни актове бяха ограничени до предвидените в закона ситуации. През декември 2024 г. властите посочиха, че се обмислят изменения на ЗСВ.

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Според указанията на Съда на Европейския съюз по чл. 46, *restitutio in integrum* изисква да се даде възможност на самата КТБ да получи надлежен съдебен контрол върху отнемането на нейния лиценз и да може да оспори по надлежния ред констатациите, които са накарали БНБ да отнеме лиценза ѝ, и да поиска обезщетение, ако решението за отнемане на банковия лиценз бъде отменено. Ето защо, въпреки че възобновяването на производството през 2023 г. е положителна стъпка, то само по себе си не е достатъчно, за да гарантира *restitutio in integrum*.

Освен това неотдавнашните забавяния и отказът на ВАС да разреши на КТБ да бъде представлявана от бившето си ръководство в рамките на възобновеното производство налагат властите да преценят дали това производство ще може да поправи в достатъчна степен последиците от нарушението.

В тази връзка следва да се отбележи, че разглеждането по същество от страна на ВАС на отнемането на лиценза на КТБ все още не е започнало, докато производството по несъстоятелност продължава и може да доведе до загуба на правосубектността на КТБ. Изглежда, че заключенията на Европейския съд дават възможност на националните съдилища да преценят дали да отменят или да запазят действието на решението, довело до обявяване на банката в несъстоятелност и разпореждане за нейната ликвидация (§ 203). Възможната загуба на правосубектност преди края на възобновеното производство обаче може сериозно да подкопае усилията за осигуряване на *restitutio in integrum*, като попречи на банката да претендира обезщетение в случай на отмяна на решението за отнемането на банковия ѝ лиценз. В светлината на отказа на ВКС да спре производството по несъстоятелност разглеждането от ВАС на акта за отнемане на банковия лиценз следва да се ускори, за да се намалят тези рискове. Властите трябва да предоставят информация и за това дали е възможно да се избегне прекратяването на правосубектността на банката до окончателното произнасяне на ВАС относно законосъобразността на отнемането на лиценза на КТБ, а в случай на отмяна на решението на БНБ за отнемане на лиценза - до окончателно произнасяне по евентуален иск за обезщетение.

Що се отнася до представителството на КТБ във възобновеното производство, въпреки че бившите ѝ изпълнителни директори са получили право на жалба пред ВАС, банката е конституирана като заинтересована страна, представлявана от нейните администратори (синдици), които според Европейския съд са зависими от БНБ, която е ответник в производството (§ 174). Поради това е необходимо властите бързо да представят задълбочен анализ на правните и практическите последици от този подход; както и на това дали подобна уредба би позволила на КТБ да оспори чрез надлежно представителство констатациите на БНБ и да има достъп до всички относими материали.

⁶ Според анализ на прокуратурата (DH-DD(2022)202) правомощието по член 145, ал. 1, т. 6 от ЗСВ е приложимо към актове, вътрешни решения, незаконни действия и бездействия на администрацията. Прокурорският акт е задължителен за администрацията.

Общи мерки

Що се отнася до надлежното представителство на банката в производството по несъстоятелност, предлага се на Комитетът отново да призове властите да продължат работата си по разработените по-рано законодателни промени, които ще позволят на банката да бъде представлявана в такова производство от своето ръководство.

Що се отнася до решенията на органите на прокуратурата, засягащи управлението на банка (по делото *Международна банка за търговия и развитие АД и други*), макар че правомощията на прокурора са ограничени чрез конституционни изменения през декември 2023 г., компетентността на прокуратурата да предприема превантивни действия остава непроменена и неясно определена в чл. 145, ал. 1 т. 6 от ЗСВ. В този контекст би било полезно да се обясни дали се предвиждат някакви законодателни изменения в това отношение след конституционните изменения.

Предвид действащата правна рамка, за да може Комитетът да прецени дали са взети достатъчно мерки, за да се гарантира предотвратяване на подобни нарушения, е необходимо да получи примери за ситуации, в които правомощията на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 6 от ЗСВ се упражняват *пряко*, заедно с анализа на властите за това дали тези ситуации биха могли да засегнат имуществените права на частни лица или организации.

И накрая, тъй като превантивната мярка, прилагана пряко от прокурор, не подлежи на съдебен контрол, би било полезно да се изясни дали административните актове или действията на друг орган, изпълняващ такива мерки, подлежат на съдебен контрол.

Осигурено финансиране: ДА

Решения

Представителите

1. припомниха, че тези дела се отнасят главно до липсата на възможност за банките жалбоподатели да поискат и получат надлежен съдебен контрол на решението за отнемане на банковите им лицензи и до липсата на надлежно представителство в контекста на производството по несъстоятелност, както и до нарушаването на правото на собственост в случая на *Международна банка за търговия и развитие АД* и други поради решенията на органите на прокуратурата от юни 2004 г., засягащи ръководството на тази банка, които не са били съпроводени с достатъчни гаранции срещу произвол;

По отношение на индивидуалните мерки

2. като припомниха, че възобновяването на съдебното производство във връзка с отнемането на банковия лиценз на Корпоративна търговска банка („КТБ“) през 2023 г. е положителна стъпка, отбелязаха, че все още не е започнало разглеждане по същество и че междувременно банката изглежда е изложена на риск да загуби правосубектността си в рамките на текущото производство по несъстоятелност; поради това подчертаха необходимостта от ускоряване на възобновеното производство по това дело, което е висящо пред Върховния административен съд (ВАС);

3. приканиха властите да изяснят дали е възможно да се избегне прекратяването на правосубектността на банката до постановяване на окончателно решение по възобновеното производство, а в случай че ВАС отмени решението на Българската народна банка за отнемане на банковия лиценз - до постановяване на решение по евентуален иск за обезщетение;

4. като отбелязаха също така, че ВАС е признал на бившите изпълнителни директори на КТБ качеството на жалбоподатели по възобновеното производство, приканиха властите да представят анализ на правните и практическите последици от това, че КТБ е представлявана в това производство от нейните администратори (синдици), които са зависими от Българската народна банка, и да изяснят дали подобно положение би позволило на КТБ да оспори констатациите на Българската народна банка чрез надлежно представителство и да получи достъп до всички относими материали;

По отношение на общите мерки

5. по отношение на надлежното представителство на банка в производството по несъстоятелност, приканиха властите да продължат работата си по приемането на законодателни изменения, които да позволят на банката да бъде представявана в такова производство от нейното ръководство;
6. по отношение на правомощията на прокуратурата да предприема мерки, засягащи управлението на банка, приканиха властите да пояснят дали след измененията на Конституцията от декември 2023 г. се предвижда приемането на законодателни изменения относно правомощието на прокурорите да предприемат превантивни действия в областите, които биха могли да засегнат управлението на банка, или да предоставят информация по въпросите, посочени в анализа на Секретариата относно настоящата правна рамка;
7. приканиха властите да предоставят информация по всички горепосочени точки до 30 септември 2025 г.